

El Plan de Equidad: una nueva propuesta de Transferencia Condicionada de Renta en Uruguay.

Midaglia Carmen.

Cita:

Midaglia Carmen (2010). *El Plan de Equidad: una nueva propuesta de Transferencia Condicionada de Renta en Uruguay. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/417>

Políticas Sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social. Los nuevos programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay

Carmen Midaglia¹
Milton Silveira²

1.- Introducción

Desde fines de la década de los 90' hasta el presente figura en la agenda política de los países Latinoamericanos el tema de la pobreza y desigualdad social como un serio riesgo para la sustentabilidad y calidad democrática del continente.

En este marco, se viene promoviendo en la región una serie de iniciativas públicas de relativa permanencia, los llamados Programas de Transferencias Condicionadas de Renta –TCR-, cuyo cometido es enfrentar los nuevos riesgos sociales asociados a las situaciones de pobreza y simultáneamente responder a la histórica deuda social que tiene la región en relación a amplios grupos de ciudadanos.

El objetivo de este artículo es analizar los programas de TCR, intentando identificar su significado social y político para los diversos ámbitos nacionales de referencia, en particular para el uruguayo, en términos de estrategias públicas de acción que tienden a favorecer la integración y/o cohesión social y asimismo aplacar las tensiones y conflictos sociales.

Interesa señalar, que si bien este tipo de propuestas se han generalizado en Latinoamérica, más allá de su diseño similar, las mismas tienden a asumir un papel particular en materia de protección que depende del lugar que ocupan en el sistema de seguridad social en su conjunto.

En las naciones que disponen de sistemas institucionalizados de políticas sociales, estas nuevas medidas de protección habilitan, por una parte, el reordenamiento de la amplia gama de prestaciones de combate a la pobreza y por otra, tiende reubicar la responsabilidad en el Estado en torno a las graves problemáticas sociales.

El estudio en profundidad del caso uruguayo sobre la adopción y adaptación de estrategias sociales de transferencias monetarias dirigidas a grupos vulnerables – las nuevas Asignaciones Familiares-, permite extraer algunos aprendizajes que es posible, con los cuidados del caso, tornarlos extensivos para contextos regionales de similares características en el campo de la protección social.

Para ello, se torna imprescindible abandonar la perspectiva académica y técnica de considerar de manera aislada las diversas líneas de acción que se promocionan en nuestros países sin tomar en cuenta el marco político-institucional de bienestar en el que las mismas se inscriben. Estas como otras prestaciones en materia social adquieren un sentido político y social específico en relación a la estructura de provisión social vigente.

¹ Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República

² Director del Departamento de Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay.

2.- La reforma social y el tratamiento de la pobreza en América Latina

El agotamiento del modelo de desarrollo de corte proteccionista, denominado sustitutivo de importaciones –MSI- supuso, entre otros aspectos, el repliegue de la intervención pública en la vida social y económica de estas naciones.

En el área pública social, este tipo de cambio se tradujo, en líneas generales, en una serie de recortes y privatizaciones de los clásicos servicios de seguridad social; desregulaciones del mercado de empleo formal, y el fomento de tercerizaciones en la provisión de diversos bienes sociales. (Barba Carlos, 2003).

Simultáneamente a esas reformas del “núcleo duro” de los sistemas de bienestar social regionales, se impulsaron un conjunto de programas de combate a la pobreza que pretendían incidir tanto en los tradicionales así como en los recientes procesos de desafiliación social que parecían amplificarse en estas latitudes. (PNUD 2005). La mayoría de estas propuestas se gestionaron en las administraciones locales y/o contaron con su apoyo, y a la vez contemplaron la colaboración de la sociedad civil organizada, particularmente las asociaciones sin fines de lucro.

Más allá de la variabilidad de las mencionadas iniciativas de abordaje a la pobreza según las áreas de intervención –género, infancia, adolescencia y juventud, trabajo, salud, etc.- es posible identificar tres “oleadas” claramente diferenciadas de promoción de estas líneas de acción pública, cuyo rasgo común es la atención a los problemas vinculados con la vulnerabilidad social.

Una primera etapa que comprende desde mediados de la década de los 80’ hasta los primeros años de los 90’, prevalecieron propuestas sociales de naturaleza compensatoria y transitoria, dirigida esencialmente a los sectores sociales de extrema pobreza. (Midaglia C., 2009)

Una segunda instancia, ya más avanzado los años 90’, estas medidas tendieron a modificarse, configurándose como estrategias de cierta permanencia que pretendieron contemplar la multiplicidad de causas presentes en las situaciones de pobreza. Se priorizaron diseños de programas organizados en torno a acciones de corte multisectorial y con operativa local, los que si bien mantuvieron una expresión focalizada, ampliaron su cobertura incorporando a nuevos segmentos de población con necesidades socioeconómicas insatisfechas (CEPAL, 2006).

Por último, se constata con la llegada del nuevo siglo una tercera fase en la que este paquete específico de protección sufre nuevos cambios que supusieron, por una parte, arraigar los programas de la segunda etapa arriba indicados y, por otra, impulsar una categoría de nuevas iniciativas, que se proyectan como mega intervenciones de alcance nacional centradas en la Transferencia Condicionada de Renta³ -TCR- a los hogares pobres (Serrano C., 2005).

En líneas generales, estos nuevos programas consisten en brindar una prestación monetaria específica a familias que en la mayoría de los casos se integran con niños y

³ A modo de ejemplo de este tipo programas en el Cono Sur vale la pena mencionar, Plan Familia en Argentina, Bolsa Familia en Brasil, Chile Solidario en Chile, y Plan de Equidad en Uruguay

adolescentes y que además poseen una serie de características que las tornan vulnerables de acuerdo a un “set” criterios previamente definidos. Generalmente esa prestación la recibe la jefa o cónyuge del hogar a cambio de encargarse de los controles sanitarios y de la asistencia a los centros educativos de la población menor de edad.

Existen importantes diferencias entre este tipo de estrategia vinculada a la pobreza y las pertenecientes a los períodos anteriores, identificándose los siguientes aspectos: su extensa cobertura en tanto medida social focalizada en los estratos carenciados; la amplia oferta de bienes asociados a las transferencias monetarias – tarjeta alimentaria, capacitación sociolaboral, etc.-, el fomento en inversión de capital humano en los sectores más desfavorecidos de la ciudadanía en pos de “frenar el ciclo de reproducción de la pobreza, y su adscripción institucional a Secretarías de Estado no tradicionales – los nuevos Ministerios Sociales⁴.

Los fundamentos económicos y políticos que respaldan estas alternativas de protección se centran en su adecuación para cubrir los nuevos riesgos sociales, dado que sus moderados costos financieros contemplan los actuales parámetros de crecimiento, y a la vez fomenta un cierto aumento de la responsabilidad estatal en relación a las insuficientes condiciones de vida de amplios segmentos de población.

Más allá de estos rasgos genéricos de los programas TCR resulta pertinente catalogar estas políticas públicas, atendiendo su direccionalidad y pauta de acción, como propuestas de carácter ambiguo, ya que presentan simultáneamente orientaciones en cierto sentido contrapuestas. Estas nuevas estrategias comparten una serie de rasgos con las propuestas de corte liberal y a la vez afirman algunos parámetros de naturaleza estrictamente intervencionista.

La impronta liberal de estas opciones se relaciona con los siguientes aspectos, a saber:

- (i) transfieren directamente renta a los beneficiarios sin intermediarios, es decir, no se requiere en su instrumentación la ampliación del aparato estatal
- (ii) focaliza su acción en los sectores pobres, transformándose así en intervenciones públicas que incentiva la demanda por servicios básicos. Esta postura es compatible con las medidas sociales de orientación pro- mercado.
- (iii) generalizan las contrapartidas u obligaciones en el universo de receptores de la prestación y de esta manera el beneficio no se constituye un clásico derecho social.
- (iv) se asocia la condición pobreza a la falta de capital humano y los condicionamientos estipulados para recibir el beneficio pretende incidir en un

⁴ ARGENTINA: PLAN FAMILIA 511.000 familias en el 2007, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social; BRASIL: BOLSA FAMILIA- integrado con FOME ZERO: 11 millones de hogares 2007. A cargo del Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate á Fome; CHILE SOLIDARIO: Alcanzó 268.000 hogares a junio del 2007 a través del bono de protección y egreso, a cargo de MIDEPLAN; URUGUAY: Plan de Equidad tiene como meta de cobertura alcanzar a 500.000 niños y adolescentes en 2009, coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social.

mejoramiento de ese capital y a la vez introducir modificaciones en el comportamiento de los hogares pobres.

- (v) por último, estas iniciativas se solventan con bajos o moderados costos financieros -el promedio regional de las mismas se ubica alrededor del 0.30% del PIB anual de los países)

A su vez, los programas TCR presentan también elementos de tipo intervencionista vinculados a:

- (i) la obligación del Estado de proveer bienes sociales básicos –educación y salud- con una relativa presencia territorial para que las contrapartidas estipuladas se tornen exigibles.
- (ii) asimismo para que esas contrapartidas contribuyan en materia de inversión de capital humano se vuelve imprescindible asegurar la oferta y la calidad de los servicios ofrecidos en el territorio.
- (iii) se tiende a incentivar el desarrollo de sistemas públicos de información de los beneficiarios y de las prestaciones públicas en el campo social con el fin de conocer a la población y facilitar su acceso a los diversos bienes.
- (iv) se estimula el ejercicio de la autoridad estatal a partir del cumplimiento de las funciones regulatorias relativas a las contrapartidas y las asociadas a la prestación directa o indirecta de servicios básicos –educación y salud-

No obstante, el conjunto de características comunes enumeradas resulta evidente, que el significado político de estas alternativas de protección guarda una estrecha dependencia con el contexto socioeconómico y el sistema de bienestar y protección de referencia en cada nación.

3.- La matriz uruguaya de protección social

Uruguay contó desde la primera mitad del siglo XX con un extenso sistema de políticas sociales de de orientación universal y de amplia cobertura de la población urbana en su conjunto (Filgueira F., 1998).

Los partidos políticos tradicionales jugaron un papel estratégico en el proceso de construcción de esa matriz de bienestar, no sólo manejando el aparato estatal, y/o anticipándose a un conjunto de problemas de las sociedades modernas, sino que también habilitando la generación de un espacio de participación plural en la que se dirimía el conflicto distributivo característico de las sociedades modernas (Midaglia y Antía, 2007).

Los sindicatos por su parte asumieron un rol protagónico en la búsqueda por ampliar los beneficios sociales vinculados a la esfera laboral. Cuando la inserción en el mercado de empleo se producía bajo condiciones de informalidad, entonces la política -vía las estrategias clientelares- resolvía el tema de la exclusión sectores sociales de los beneficios de la protección.

De esta forma se armó una densa estructura política de contralores institucionales formales e informales en la que participaban la mayoría de los actores colectivos, en particular los vinculados al ámbito laboral, y así se propició la emergencia de una cultura política de corte estatista en la que la democracia y el bienestar se entendían como fenómenos políticamente asociados (Castellano, 1994. Lanzaro, 2004).

Las prestaciones sociales focalizadas hacia grupos vulnerables de población ocupaban un lugar marginal en el esquema clásico de políticas sociales. Los escasos programas de esa naturaleza tendían a abordar las problemáticas de “excepción social” –por ejemplo, la infancia abandonada- a lo que se sumaba que una proporción de los mismos se constituían en subsidiarios de los servicios universales - versión de las asignaciones familiares para el sector privado, los servicios de alimentación para trabajadores, entre otros (Midaglia y Antía, 2007).

De acuerdo a las clasificaciones internacionales y regionales de los regímenes de bienestar, Uruguay con su rango de nación subdesarrollada, se ubica con otros países del Cono Sur entre aquellos que ocupan una posición intermedia en la escala de distribución de bienes sociales, específicamente en un lugar de tránsito entre los esquemas de protección altamente formalizados y los de seguridad informal. (Wood Geof and Gough Ian; 2004). Estudios más recientes, consideran a dicho sistema de políticas sociales en términos de *estatal proteccionista*, ya que la intervención pública, pese a las reiteradas reformulaciones de la que fue objeto en la última década del siglo XX, posee aún un peso significativo en materia de provisión de bienestar. (Martínez Juliana, 2007)

La matriz de bienestar se mantuvo en su versión clásica -con algunas modificaciones y ajustes- hasta el inicio de la década de los 90'. Si bien el proceso de reforma socioeconómica pro-mercado se inició en el gobierno de facto que tuvo lugar entre 1973 y 1984, el mismo adquirió un importante impulso en la reapertura democrática, específicamente a partir de la segunda Administración Política.

Importa destacar que la estrategia de cambio utilizada para la reconfiguración del sistema de bienestar se la ha calificado de *moderada* si se atiende esencialmente las opciones de políticas sociales adoptadas. No obstante, no hay lugar a duda que el conjunto de revisiones de los servicios sociales públicos impactaron en el “núcleo duro” del tradicional edificio de protección uruguayo. La estructura emergente del sistema de provisión social se la califica en términos de “*híbrida*”, ya que conviven servicios universales reformulados con otros de reciente creación de naturaleza focalizada. A esto se agrega, la incorporación de distintas modalidades de instrumentación de las políticas sociales, alternándose el estado, la sociedad civil y el mercado en tanto agentes proveedores de bienes sociales. (Midaglia C., 2009).

A partir de esta serie de modificaciones del esquema de protección se constata un aumento en la dispersión institucional de los programas sociales y su consiguiente dificultad para coordinar las intervenciones públicas, a lo que se agrega ciertas debilidades en las funciones de regulación estatal, transformándose este tema en un aspecto estratégico cuando se privatizan y/o tercerizan bienes públicos (Midaglia C., 2009).

El primer gobierno uruguayo a cargo de una colación política de izquierda en funciones desde el año 2005 hasta el 2010, promovió nuevos ajustes en el campo de la protección,

algunos relativos a la introducción de nuevas propuestas sociales, otros referidos a la reinauguración de servicios públicos, y asimismo se implementaron un conjunto de reformas en diversas arenas sectoriales, a la vez que se introdujeron cambios de tipo institucional-organizativo. (Midaglia C., Antía F., 2007)

En relación a las nuevas iniciativas sociales, vale destacar la prioridad política que ha otorgado esa Administración a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. En esta área se han impulsado dos medidas públicas de distinta envergadura, pese a que las mismas se caracterizaban por transferir de renta a los hogares carenciados. En este marco, se inscribe el Plan de Emergencia –PANES-, diseñado para ejecutarse en un período acotado entre el 2005 al 2007 y posteriormente como una iniciativa de mediano y largo plazo se ubica el Plan de Equidad.

Respecto a la reinstalación de servicios sociales, cabe mencionar la reapertura de los Consejos de Salarios en tanto ámbito de negociación colectiva de las pautas de ajuste y/o incrementos salariales.

A esto se agrega, la reforma del sistema de salud que intenta reposicionar al sector público en lo relativo a la regulación del sistema en su conjunto, así como en el rol de proveedor de servicios sanitarios. Asimismo, esta reforma se propuso ampliar y mejorar el acceso de los diversos grupos etarios y socioeconómicos a las distintas modalidades de atención previstas –pública, privada y mutual-, al tiempo que enfatiza la atención en el primer nivel de salud.

Por último, cabe mencionar un cambio de naturaleza institucional referido a la creación de una nueva Secretaría de Estado, el Ministerio de Desarrollo Social –MIDES- encargado de coordinar las prestaciones asociadas a los nuevos riesgos sociales y, por ende, de limitar la fragmentación y desarticulación de las intervenciones públicas. Además, se le encomendó la tarea de dirigir y monitorear la puesta en práctica de los Planes sociales de transferencias monetarias condicionadas. No cabe duda, que la instauración del MIDES supuso reordenamientos organizativos de una serie de Institutos sociales especializados– infancia, juventud, género- y que hasta ese momento se encontraban localizados en diversas agencias estatales.

4.- Los actuales Programas de Transferencias Condicionadas de Renta.

En la trayectoria de bienestar uruguayo se evidencia una significativa experiencia en materia de transferencias monetarias, enmarcadas esencialmente en el clásico sistema de seguridad social articulado con el mercado de empleo formal. No obstante, se han impulsado en los últimos veinte años mecanismos de protección social para quienes se encuentran en una situación de informalidad, precariedad laboral o bien mantienen una relación intermitente con el mercado de trabajo.

En este nuevo contexto, algunos de los instrumentos clásicos de transferencias monetarias comienzan hacerse extensivos hacia otros grupos de población y así trascender la esfera del trabajo y desanclarse del llamado “financiamiento contributivo” que ha caracterizado este tipo de prestaciones.

(i) Ensayando algunas estrategias sociales. El Plan de Emergencia

La coalición de izquierda estrenó su Administración en el año 2005 impulsando una serie de medidas sociales, algunas de las cuales se dirigieron exclusivamente a la atención de las situaciones de pobreza. En este marco, se instrumentó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social –PANES-, destinado a cubrir las necesidades básicas de los hogares que se ubican en el extremo inferior de la escala socioeconómica, estimado en el 8% de la población en ese período.

Como ya se mencionó, esta propuesta se concibió como una intervención pública de carácter transitorio con una duración de dos años -2005 al 2007 -, orientada a responder a las graves consecuencias sociales producidas fundamentalmente por la crisis económica que atravesó el país en el año 2002.

Este Plan social de coyuntura se organizó en siete componentes - ingreso ciudadano asimilado a transferencia monetaria condicionada; apoyo alimentario; atención sanitaria; educación en contextos críticos; empleo transitorio; mejoramiento del hábitat; y alojamiento de personas en situación de calle-, intentando asegurar líneas de acción pública de corte integral con el propósito de abordar la urgencia social y simultáneamente poner en marcha algunos mecanismos que favorecieran procesos de inclusión social (Arim y Vigorito, 2007). El dispositivo relativo a la transferencia monetaria fue el de mayor importancia y su recepción estuvo condicionada a la asistencia a centros educativos y sanitarios que la población infantil y adolescente, así como los controles de salud de las embarazadas.

Dicho Plan logró una extensa cobertura alcanzando a 102.353 hogares beneficiarios (el 9,6% del total de hogares del país), de los cuales en promedio del año 2007, 71.231 percibían el Ingreso Ciudadano. La prestación monetaria -el Ingreso Ciudadano- supuso un gasto público moderado de aproximadamente 120 millones de dólares anuales, que representa el 0,6% del PBI anual (Arim y Vigorito, 2007: 9).

El PANES operó fundamentalmente como un programa de transferencia de ingresos, y sólo marginalmente, como uno de transferencias condicionadas debido al escaso cumplimiento y control de las contraprestaciones estipuladas. (Antía, 2008). Interesa señalar que el 40,6% de los usuarios desconocían la existencia de contrapartidas para la obtención de los beneficios (Riella et. al., 2007: 22).

Entre los logros alcanzados por esta iniciativa figura la reducción a la mitad de la proporción de personas en situación de indigencia y una cierta disminución de la cantidad de personas en situación de pobreza. (Arim y Vigorito, 2007: 12)

Importa señalar que más allá de sus impactos positivos sobre las condiciones de vida de grupos que presentaban un conjunto de carencias críticas, persisten en la actualidad situaciones de fuerte vulnerabilidad social, vinculadas prioritariamente a los hogares con importante presencia de niños y adolescentes.

(ii) Probando líneas de protección de mediano y largo plazo. El Plan de Equidad

Finalizado el programa de Emergencia a fines del año 2007, se puso en marcha un nuevo Plan, el de Equidad, que ha diferencia del anterior se diseñó como una línea permanente de provisión social. El mismo se enmarca en una estrategia pública de

reducción de la pobreza y desigualdad social, no obstante se proyecta para trascender este campo de operación.

El objetivo general de esta propuesta es de tipo sistémico en la medida que apunta a recrear el edificio de protección y bienestar nacional, construyendo una Red de Asistencia Social que responda a los nuevos riesgos sociales y ampare a los diversos estratos socioeconómicos y en particular aquellos que tienen restringidas sus oportunidades sociales.

“El Plan de Equidad es una iniciativa de mediano y largo plazo, que (...) pretende revisar y adecuar el esquema de protección vigente a los nuevos problemas sociales, propiciando la generación de un sistema renovado de bienestar y asistencia social articulado en diversos componentes y con capacidad de atender a las necesidades de los distintos segmentos sociales”. (Plan de Equidad, 2007: 17)

Los objetivos específicos refieren a modificar la orientación y direccionalidad de las prestaciones públicas a la vez que expandir el subsistema de asistencia social y ensamblarlo con el resto de políticas sociales institucionalizadas.

A texto expreso, el nuevo Plan plantea: *“(...) mejorar la equidad intergeneracional (...); expandir una Red de Asistencia Social (...) actuando como una malla de contención para evitar la (...) instalación de situaciones de pobreza e indigencia; (...) articular esa Red con (...) las políticas sociales sectoriales (...) que dispone el país de manera de diseñar un sistema de protección en su conjunto”.* (Plan de Equidad, 2007: 18-19)

De los objetivos delineados en esta nueva iniciativa se desprende que los grupos y sectores de población priorizada son aquellos cuyas condiciones de vida se asocian a la pobreza.

Este Plan se configura en base a un conjunto de componentes de protección propios, que a su vez, como ya se indicó, pretenden vincularse con la amplia gama de servicios sociales de carácter sectorial y orientación universal. Los dispositivos exclusivos que conforman esta propuesta refieren a prestaciones de distinta naturaleza, a saber: (i) aquellas que “vertebran” esta iniciativa –componentes estratégicos- y que supusieron revisiones de los mecanismos de protección ya existentes en el país; (ii) un grupo de modernos programas sociales de probado funcionamiento a los que se buscó expandir su cobertura, y (iii) una serie variada de alternativas sociales complementarias que refuerzan el perfil integral del Plan de Equidad.

Entre los componentes considerados estratégicos, figura en primer lugar, el clásico instrumento de Asignaciones Familiares –AFAM-, que en esta ocasión se reformuló – aprobando la ley No 18.227 de febrero de 2008- con la finalidad de ajustarlo a los propósitos del Plan y atender a la población de los hogares vulnerables socioeconómicamente⁵. A su vez, se modificó el sistema vigente de pensiones a la vejez, generando una prestación complementaria pasible de ser percibida a los 65 años - y no a los 70 años de edad según disposición del tradicional esquema de Pensión Vejez- para

⁵ La opción por reformular el sistema de asignaciones familiares se basó en el marcado desbalance generacional que caracteriza a las situaciones de pobreza, predominando como ya se indicó los hogares con niños y adolescentes.

que los ciudadanos de estos tramos etarios en condiciones de pobreza estructural contarán con apoyaturas económicas básicas. (Plan de Equidad, 2007: 21)

Si bien, el nuevo régimen de Asignaciones y el de Asistencia a la Vejez se constituyen en mecanismos renovados de transferencias monetarias, las AFAM en particular establecieron una serie de exigencias específicas para la recepción del bien. Las contrapartidas estipuladas en torno a esta transferencia tiende a reafirmar el “compromiso político” de favorecer la inversión en capital humano de los segmentos más jóvenes de la población en educación y salud.

En relación al “set” de novedosos programas sociales que se enmarcan en el Plan de Equidad se encuentran servicios de Educación Inicial –Plan CAIF, Centros Diurnos, Jardines de Infantes, entre otros-; Educación Básica –Maestros comunitarios, universalización de la educación física-; Educación Media – iniciativas de revinculación a la enseñanza formal; aulas comunitarias; plan de formación profesional básica, pasantías y becas laborales; Salud - atención primaria dirigida esencialmente a los estratos adolescentes, etc.- (Plan de Equidad, 2007: 23)

Por último, importa mencionar el conjunto de prestaciones públicas que refuerzan esta red moderna de asistencia, que consisten Apoyaturas en Alimentación –tarjeta prepaga asociada a los hogares de mayores deprivaciones económicas beneficiarios de AFAM-; Programas de Participación Juvenil; Empleo – estrategias de empleo protegido, recalificación laboral y cooperativas sociales; etc. (Plan de Equidad, 2007: 27)

El Plan de Equidad tiene como marco institucional para su instrumentación, el conjunto de Unidades y Organismos ejecutores públicos pertenecientes a la Administración Central que operan en el área social, y asimismo participarán los Servicios y Entes descentralizados, así como las reparticiones sociales de los gobiernos locales. No obstante, el Ministerio “coordinador” de esta iniciativa es el de Desarrollo Social a través del Consejo de Políticas Sociales que opera en su órbita⁶.

Interesa señalar que en año 2008 caracterizado por un significativo crecimiento del PIB del país se destinó para la puesta en práctica de este Plan 70 millones de dólares, equivalente al 0,3% del PBI anual. (Informe Económico Rendición de Cuentas, 2007).

4.- Los antecedentes históricos del principal mecanismo de transferencia de renta del Plan de Equidad. Las Asignaciones Familiares

(i) Las características del nuevo régimen de Asignaciones

De acuerdo a lo anteriormente mencionado, el nuevo régimen de AFAM derivado de la sanción de la Ley No 18.227 se constituyó en una pieza clave de transferencias condicionadas de renta del nuevo Plan de Equidad.

⁶ Los organismos públicos participantes de acuerdo a los distintos componentes del Plan son: Ministerio de Desarrollo Social –MIDES-; Instituto de la Niñez y Adolescencia Uruguay –INAU-; Instituto Nacional de la Juventud –INJU-, Instituto Nacional de Alimentación –INDA-; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social –MTSS-; Ministerio de Educación y Cultura –MEC-; Administración Nacional de Educación Pública –ANEP-; Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente –MNOTMA-; Ministerio de Salud Pública –MSP-; e Intendencias Municipales

Esa transferencia monetaria se dirige a la franja etaria menor de 18 años que presenta una serie de atributos que la convierte en vulnerable, según una serie de criterios ya probados en diversos programas de combate a la pobreza relativos a las características de los hogares de pertenencia de esa población.

El monto de la prestación es diferencial y escalonado según la edad y el grado de adscripción de los jóvenes al sistema de educación formal. Es así que cada niño que asiste al nivel primario recibe el equivalente a 35 dólares americanos -\$ uruguayos 700- y un adolescente inscripto en la enseñanza media, percibirá 10 dólares adicionales, aproximadamente - \$ uruguayos 1000 en total-. Esas cuantías por beneficiario varían de acuerdo a la composición del hogar y las estimaciones se realizan en base una escala de equivalencia cuyo resultado depende de la cantidad de niños y/o adolescentes integrantes del núcleo familiar. En función de esos parámetros se determina una transferencia global al hogar, que si bien no cuenta con un tope superior, difícilmente supera el valor del salario mínimo nacional situado en aproximadamente \$ uruguayos 3.988 -200 dólares americanos-. (Plan de Equidad, 2007: 38-39).

El instrumento que se adoptó para ajustar esta prestación fue el Índice de Precios al Consumo –IPC- con el un doble propósito: por un lado, para mantener temporalmente su poder adquisitivo, y por otro, como una medida contracíclica que limite la pérdida de bienestar en los períodos de crisis económica. (Arim R., Cruces G. y Vigorito A., 2009: 22)

La meta de cobertura del Plan de Equidad, en particular de las AFAM se definió en alcanzar a 330.000 niños y adolescentes en el correr del año 2008 y hasta 500.000 beneficiarios a fines del 2009⁷. (Plan de Equidad, 2007: 37) Interesa precisar que esta proporción de población representa aproximadamente 45% de los menores de 18 años que habitan en el país. (Arim R., Cruces G. y Vigorito A., 2009: 22)

La tramitación parlamentaria de la Ley de AFAM - No 18.227- fue rápida y contó con el apoyo político de la bancada oficialista y de la oposición. El Poder Ejecutivo elevó dicho proyecto el 3 de setiembre del 2007 al parlamento vía la Cámara de Senadores. En esa Cámara el proyecto fue discutido por la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social. Dicha Comisión trata la nueva Ley en sucesivas sesiones, un total de cuatro, y el 28 de noviembre de ese año se aprueba el texto final y pasa a discusión general del Senado que lo sanciona el 4 de diciembre. El 11 de diciembre entra a la Cámara de Diputados, específicamente a la Comisión de Seguridad Social y el 12 de diciembre esa iniciativa se transformó en Ley contando con el respaldo unánime de la Comisión de Seguridad Social y de la Cámara de Diputados.
<http://www.parlamento.gub.uy/>

Independientemente de la celeridad con la que se discutió en el ámbito parlamentario dicha propuesta, la relevancia política radica en la aceptación de esta iniciativa por el

⁷ En el mes de julio de 2009 las nuevas AFAM habían alcanzado a 370.630 niños y adolescentes. La distancia entre la meta de cobertura planteada y la alcanzada se explica por un conjunto variado de factores, entre los que figuran: (i) problemas legales relativo a problemas con la tenencia legal de esta los niños y adolescentes por parte de los adultos, (ii) falta de documentos de identificación civil de una proporción de ese grupo – dificultad en fase de resolución-, (iii) disminución de los índices de pobreza y por ende de población en situación de vulnerabilidad socioeconómica y (iv) problemas de información sobre el nuevo Régimen de Asignaciones Familiares. (Entrevista en profundidad con autoridades del MIDES).

amplio espectro de partidos políticos. Interesa anotar, que el cúmulo de críticas públicas que desató el Plan de Emergencia, y en particular su transferencia de renta – Ingreso Ciudadano-, no se trasladaron a la nueva prestación monetaria del Plan de Equidad – el régimen renovado de AFAM-, pese a cumplir con funciones similares y estipular condicionalidades de igual naturaleza que la anterior. Este cambio de actitud política parece indicar que el sistema de asignaciones familiares tiene una arraigada aceptación en la cultura política uruguaya. Por esta razón, no es desatinado considerar, que más allá de la intencionalidad del gobierno de permanencia de esta iniciativa específica y del Plan que la enmarca, la misma tiene grandes chances de consolidarse en un dispositivo durable de apoyo para enfrentar las situaciones de vulnerabilidad social.

(ii) El periplo histórico de las AFAM

Más allá de la actual reconversión de régimen de AFAM, este mecanismo de protección, como ya se indicó, cuenta con una larga tradición en el esquema de bienestar nacional. Su origen data la década del 40' cuando el sistema de seguridad social en su conjunto se encontraba en plena fase de expansión de la cobertura, fundamentalmente los seguros de pensiones y jubilaciones. (Sienra, 2007)

En 1943 se aprobó la Ley No 10.449 que facultaba la instalación de los Consejos de Salarios con el cometido esencial de instituir el Salario Mínimo Nacional y en ese marco se habilitó la creación de las Cajas de Compensación de Asignaciones Familiares con carácter obligatorio para el sector privado. (Archivo del Parlamento Nacional, Ley No 10.449)

Resulta significativo desde el punto de vista político que se instituya simultáneamente un ámbito de regulación del conflicto capital-trabajo y se apruebe una prestación monetaria dirigida a aliviar las cargas familiares de los trabajadores formales. (Archivo del Parlamento Nacional, Cámara de Representantes, 1943). En este sentido, parece pertinente considerar que la primera versión de las Asignaciones Familiares fue concebida en términos de un complemento salarial para ayudar a solventar los gastos de los hogares y así favorecer las “obligaciones” del “jefe de familia” con su núcleo de referencia.

Importa señalar que dicha “compensación salarial” no dependía de la productividad del trabajador sino de la composición de su hogar respecto a las “cargas infantiles” y su monto no se computaba en el cálculo de los aportes laborales, reforzando así la naturaleza asistencial de esa prestación.

La financiación de este subsidio familiar se realizaba en base a aportes exclusivos de los empresarios o patrones, que se calculaba aplicando un porcentaje fijo, el que oscilaba entre un mínimo del 1,5% a un máximo del 3,5%, sobre la totalidad de la masa salarial del establecimiento.

El papel del Estado en esta política específica se remitía a la participación en los Consejos Honorarios que se encargaban de administrar y regular el sistema a partir de información de las planillas de trabajo que las empresas debían remitir al Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Afines –agencia que precedió al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-.

Entre los antecedentes que favorecieron la elaboración y aprobación de la mencionada Ley de 1943, figuraba el trabajo desarrollado por la llamada *Comisión Investigadora de Vida, Trabajo y Salarios Obreros*, creada en la legislatura de 1939. Esta Comisión integrada por representantes parlamentarios de los diversos Partidos Políticos, recorrieron el territorio nacional manteniendo reuniones con trabajadores y empresarios en la búsqueda por conocer las condiciones de vida, de empleo y acumulación de los sectores productivos del país. En las conclusiones de este grupo parlamentario se destacaba, entre otros aspectos, la insuficiencia de los ingresos de los asalariados para satisfacer las necesidades familiares. (Archivo Parlamentario, Cámara de Representantes, 1943)

Este tipo de constataciones reforzó una de las preocupaciones políticas de la época, relativas a la baja densidad demográfica nacional y por ende sobre las posibilidades socioeconómicas para favorecer la reproducción de la población.⁸ Por supuesto, la composición ideológica del parlamento en ese período era sensible a este tipo de consideraciones sociopolíticas. Es así que una parte importante de la fundamentación de la mencionada Ley No 10.449 se apoyó en argumentos pro-natalistas. (Archivo Parlamentario, Cámara de Representantes, 1943). Las tasas de natalidad en la época ya eran relativamente bajas y continuaron un proceso de descenso similar al experimentado por los países que realizaron tempranamente su primera transición demográfica⁹.

Es posible afirmar que la primera versión de la política de AFAM fue producto de una anticipación del Estado y del sistema político en lugar de una conquista del movimiento sindical. Esa anticipación pública se respaldada en una serie de creencias políticas sobre la necesidad de procreación y el consiguiente aumento en el tamaño de la población, así como también en la responsabilidad moral del “*bread winner*” con los dependientes familiares. De modo general, esta prestación pareció responder a un proyecto político sobre el tipo de sociedad que se pretendía instaurar, en la que primaría niveles aceptables de integración social y redistribución socioeconómica, en el marco de una expansión de la industria manufacturera y de la instrumentación del modelo de sustitución de importaciones.

Por esta razón, desde su origen esta compensación salarial, pese a inscribirse en el sistema de seguridad social se formuló estableciendo *condicionalidades* a los hijos de los trabajadores relativas a la asistencia regular a los centros de educación básica. De esta forma, las AFAM también contribuían con el cumplimiento efectivo de una serie de normas constitucionales vigentes en el país sobre la obligatoriedad de la enseñanza pública formal para la población infantil.

En 1950, con la sanción de la Ley No11.618 el sistema de Asignaciones fue objeto de importantes modificaciones de carácter institucional tendientes a su centralización.

⁸ La iniciativa legislativa de la creación de Cajas de Compensación de las Asignaciones Familiares dedica una parte importante a lo que se titula como “Un problema gravísimo”. En este capítulo se explica la necesidad de otorgar esa transferencia monetaria en un país caracterizado por la baja tasa de natalidad. El potencial peligro de desaparición de la sociedad uruguaya fue planteado explícitamente por el parlamento. (Cámara de Representantes, 1943:180)

⁹ Si bien se carece de evaluaciones de los efectos de las Asignaciones Familiares sobre la tasas de fecundidad nacional, los indicadores demográficos no presentaron un cambio de la tendencia hasta el presente, dejando en evidencia que este instrumento no operó como incentivo económico a la natalidad.

Dicha norma creó el Consejo Central de Asignaciones Familiares y un Fondo único de aporte obligatorio, a la vez que prohibió el funcionamiento de “cajas propias” del sector privado. Además de este tipo de cambios organizativos, la Ley reafirmó la *obligatoriedad de las contrapartidas educativa* tornándolas extensivas hacia un nuevo segmento etario -adolescentes entre los 14 a 16 años- que comienzan a recibir el beneficio siempre que se verificara su concurrencia a institutos educativos. (Archivo Parlamentario, Ley No11.618)

La tendencia centralizadora de régimen de AFAM se acentuó en las décadas subsiguientes, fundamentalmente en el período político autoritario, en el que se inició un proceso de unificación de diversas Cajas de Compensación y se sustituyó el mencionado Consejo Central de Asignaciones Familiares por una Dirección General del sistema de Seguridad Social dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social¹⁰. (Sierra, 2007)

Ahora bien, más allá de los cambios organizativos reseñados, esta prestación amplió sucesivamente su cobertura a distintas categorías de trabajadores, dando lugar al típico proceso de universalización de derechos sociales. En ese proceso, se identifican fases históricas en la que predominó una *ciudadanía regulada*, en la medida que un conjunto de grupos laborales no se encuentran contemplados en la recepción de este tipo bien social. (Dos Santos, W., 1987)

En esa la trayectoria de universalización de las AFAM, se incorporaron en 1954 los trabajadores rurales; en 1958 los desocupados del área de Industria y el Comercio; en 1960 se incluyeron a los hijos de jubilados y pensionistas de dicha área; y posteriormente en 1966 y 1967 se atendió a los desempleados del sector rural y luego a las trabajadoras domésticas. Asimismo, se extendió la edad de la población potencialmente beneficiaria hasta los 18 años sólo para aquellos que presentan algún tipo de discapacidad física o psíquica. (Archivo Parlamentario, actas de la década del 50' y 60')

Recién en 1960 se legisló a favor de la aplicación de este beneficio para el sector público, bajo el concepto de *salario familiar*. El mismo se constituyó en base a una gama transferencias entre las que se encuentra la asignación familiar, una prima por hogar constituido, otra por matrimonio y nacimiento, y su financiamiento corre a cargo del Estado¹¹.

A fines del período dictatorial, específicamente en 1980 el sistema de AFAM sufrió un nuevo ajuste mediante el Decreto-Ley 15.084, que se mantiene hasta el presente y a partir del que se redefine nuevamente la cobertura de las Asignaciones Familiares del sector privado y los subsidios por maternidad. En relación a las Asignaciones, entre la población beneficiaria pasa a contemplarse a la totalidad de los dependientes menores de edad de los trabajadores del sector privado, de los que se encuentran en seguros de desempleo, de los vendedores de diarios y revistas, de los pequeños productores rurales

¹⁰ El Acto Institucional N°9 del año 1979 decreta la supresión del Consejo Central del régimen de AFAM vigente en ese período.

¹¹ El sistema público de asignaciones familiares se diseñó emulando el régimen del sector privado en cuanto a beneficiarios, montos y condicionalidades. Sin embargo, ambos regímenes hasta el presente no han sido unificados.

y de los jubilados y pensionistas de las distintas Cajas de retiro. (Archivo Parlamentario, Ley No 15.084).

Una vez más se amplió la cobertura de este servicio, constatándose en 1980 que entre 350.000 y 400.000 beneficiarios del sistema pertenecían a hogares de trabajadores formales de bajos ingresos

Cabe agregar, otros tópicos de cierta importancia política que consideró ese nuevo Decreto-Ley, relativos, por una parte, a expandir el universo de cobertura del servicio, y por otra, a incorporar mayores exigencias en torno a las contraprestaciones establecidas. Es así, que se extiende la edad límite para recibir la transferencia hasta los 18 años sin considerar su condición física y/o psíquica, y a la vez se incluyen a las embarazadas desde el inicio del período de gestación. De esta manera, se expandieron las condicionalidades de tipo educativo, contemplando el ciclo secundario completo – medio y superior- y se agregaron controles sanitarios y de salud para las mujeres grávidas.

El esquema de AFAM no fue objeto de revisiones adicionales hasta avanzado el período democrático, pese a que el sistema de seguridad en su conjunto, particularmente el componente de jubilaciones y pensiones había sido reformado en su orientación y encuadre institucional a mediados de la década de los 90¹². Recién en 1999, frente al inicio de un ciclo económico recesivo en el que se constata un sostenido aumento en los índices de pobreza se transforma nuevamente dicha prestación.

En esta oportunidad, mediante la sanción de la Ley No 17.139 se volvió a ampliar el universo de beneficiarios del sistema, incluyendo a los hogares pobres integrados por población infantil, independientemente de la vinculación de algunos de sus miembros al mundo formal de trabajo¹³. (Archivo Parlamentario, Ley No 17.139). Este agregado del régimen de Asignaciones, se solventó financieramente con presupuesto público -Rentas Generales-, y de esta manera abandonó su condición de prestación contributiva.

En el corto plazo, inmediatamente a la emergencia de la crisis económica que vivió el país en el inicio del nuevo siglo, se consagró otra reforma de las AFAM a través de la aprobación de la Ley No 17.748 del año 2003, de orientación similar a la anterior. (Archivo parlamentario, Ley No 17.748). Esta variación del régimen tendió a especificar aún más el alcance la prestación en el intento político de incorporar segmentos de población excluidos de las normas anteriores. Se integraron al sistema el los niños y adolescentes pertenecientes a hogares cuyos ingresos fueran menores a tres salarios mínimos. Asimismo se mantuvieron las condicionalidades planteadas por la Ley 15.084 y se agregó la obligatoriedad de controles de salud para el conjunto de beneficiarios.¹⁴

Por último, como ya se detalló, con el Plan de Equidad, en diciembre del 2007 se introdujo la última modificación del régimen de AFAM y de alguna manera se

¹² El régimen tradicional de jubilaciones, organizado en base a los criterios de reparto económico-financiero y de solidaridad intergeneracional, administrado esencialmente por el Estado, fue sustituido en 1996 por otro de naturaleza mixta, en la que conviven un pilar público de reparto y solidaridad y otro privado de capitalización individual.

¹³ Los “hogares de menores recursos” indicados por la ley no se definen en el cuerpo de la norma, sino a partir de un umbral de ingresos que establece y reglamenta el Poder Ejecutivo.

¹⁴ Los “hogares de menores recursos” indicados por la ley no se definen en el cuerpo de la norma, sino a partir de un umbral de ingresos que establece y reglamenta el Poder Ejecutivo.

simplificó el sistema, en particular el componente que atiende a los sectores sociales vulnerables, ya que hasta ese momento operaban en el país cuatro regímenes de asignaciones: el relativo a los trabajadores privados formales; el que amparaba a los funcionarios públicos, y los dos que brindaban cobertura a los hogares de menores ingresos.

Los resultados alcanzados a partir de la serie de reformas que fue objeto esta transferencia de renta dan lugar a distintas interpretaciones. En términos de cobertura, como lo muestra el siguiente cuadro, las tres últimas variaciones o Leyes aprobadas ampliaron sensiblemente el universo de beneficiarios, incorporando cerca de 200.000 receptores nuevos pertenecientes a hogares del sector informal de empleo y además logró cubrir al 80% de la población joven del quintil mas pobre de la estructura socioeconómica. Sin embargo, esa expansión de cobertura no se ha traducido en un impacto significativo en la incidencia de las situaciones de indigencia y menos aún en las de pobreza.

Cuadro No 1
Evolución de la cobertura de las AFAM

Año	Cantidad de niños y adolescentes
1991	552,817
1992	554,167
1993	534,188
1994	535,008
1995	485,752
1996	473,256
1997	488,326
1998	481,058
1999	477,114
2000	527,917
2001	493,010
2002	508,222
2003	523,355
2004	582,828
2005	635,989
2006	657,219
2007	664,985
2008	679,085

Fuente: MIDES, Unidad de Seguimiento en base a información del BPS.

No obstante, emerge otra lectura posible de los cambios del régimen de AFAM, relativa a la reestructuración del sistema de asistencia pública y la readecuación de instrumentos clásicos de protección en la búsqueda de cumplir con otros cometidos sociales. Es así que la última modificación de ese sistema y su inclusión en el Plan de Equidad, supuso el reconocimiento público de necesidades socioeconómicas específicas de grupos de población y el acuerdo político en diseñar un dispositivo permanente para abordarlas de manera particular pero utilizando típicos mecanismos asociados a bienes de corte universal –las AFAM- de forma de limitar el efecto estigmatizante de las políticas sociales focalizadas.

(iii) Reinterpretando la tradición y recuperando el papel de las contrapartidas exigidas

Resulta adecuado afirmar que las sucesivas transformaciones que ha sufrido el régimen de Asignaciones Familiares desde las década del 40' a nuestro días pone en evidencia el esfuerzo político por adaptar el sistema a los nuevos riesgos sociales. La búsqueda permanente por ampliar su cobertura se asemeja a un proceso en el que se pretende instalar un bien público que se asimila a un derecho social. A su vez, el cambio procesado por esta prestación en relación al sector público de pertenencia –del ámbito laboral hacia la pobreza- pone de manifiesto importantes modificaciones en la orientación de esta política pública.

En este marco es pertinente afirmar que las AFAM pasaron de considerarse un complemento salarial de los trabajadores formales, constitutivo de la matriz de seguridad social, a operar también como una estrategia pública de respuesta a las situaciones de pobreza. La versión original del sistema tenía la pretensión de reforzar el papel de los clásicos beneficios sociales, dirigidos a contornar el conflicto capital-trabajo, mejorar las condiciones de vida de los asalariados y asegurar patrones aceptables de integración social, bajo la creencia política que la movilidad social se podría lograr con la intervención del Estado y la participación de los actores socioeconómicos.

La actual formulación del régimen de Asignaciones introduce variaciones sustantivas en la orientación de la propuesta, ya que se la concibe en términos de una línea de acción de mitigación de la pobreza, que se transforma en un eslabón esencial del moderno esquema de Asistencia Social.

En este punto, cabe resaltar la independencia del nuevo sistema de AFAM de la protección que brinda el mercado de empleo y sus prestaciones asociadas, reforzando así su cometido de apoyar los complejos procesos de inclusión social bajo el supuesto que estas problemáticas son de responsabilidad pública, y requieren de un compromiso activo de las agencias estatales a través del gobierno de turno. En otras palabras, el mercado en tanto un posible ámbito para la obtención del bienestar no resuelve las graves dificultades sociales vinculadas con la vulnerabilidad y desigualdad social.

Por esta razón, si bien las distintas formulaciones de las AFAM estipularon una serie de condicionalidades referidas al consumo de bienes públicos básicos como la educación y la salud, la función sociopolítica que se pretendía que ellas desempeñaran era diferente. En las versiones en que las Asignaciones se vinculaban con el empleo formal, las obligaciones planteadas contribuían a asegurar una sociedad “civilizada y garantista”, dinámica económicamente, con mecanismos comunes y por ende universales de socialización de los segmentos jóvenes de población. De ahí que algunos de los fundamentos originales de esta transferencia relativos al aumento de la natalidad se asociaban, de alguna manera, al proyecto de una nación moderna, con una mano obra joven, educada y un mercado de empleo en expansión.

Las exigencias establecidas en el nuevo régimen de Asignaciones tienden cumplir un papel distinto al de las anteriores. En este caso, buscan incidir en las condiciones de vida de los estratos sociales desfavorecidos, en particular, incentivando a las nuevas generaciones” a incrementar su capital humano en pos de mejorar sus oportunidades

futuras de inserción laboral. Más allá de la pertinencia práctica de este tipo de presupuestos filosóficos e ideológicos, la tarea política consiste en facilitar el acceso a los centros de salud y educación, y asimismo asegurar su permanencia en los mismos de forma de “moderar” la fragmentación social, la falta de interacción entre los diversos estratos sociales, y sobre todo promover la instalación de un marco, aunque básico, de códigos sociales compartidos.

Para cerrar, este tema importa anotar, que el tratamiento descontextualizado de las contrapartidas, no hace más que ideologizar los debates políticos y académicos sobre las políticas sociales, y no facilita la comprensión del papel político que ellas cumplen en los distintos contextos socioeconómicos de referencia.

Cuadro 2. Cambios del Sistema de AFAM

Régimen de AFAM	Año	Objetivos y orientación	Fundamento	Papel de las contrapartidas	Beneficiarios
Ley No 10.449	1943	Complemento salarial -esfera laboral exclusivamente-	Integración Social en el marco de la promoción de la natalidad	Socialización universal	Hijos en edad escolar de los trabajadores formales del sector privado
Ley No 11.618	1950	Complemento salarial -esfera laboral exclusivamente-	Integración Social	Ampliación de la socialización universal	Extensión de la cobertura de los formales, se incorporan la franja etaria receptora - de 14 a 16 años-
Ajustes a la Ley No 11.618	1954, 1958, y 1960	Complemento salarial y de desempleo acotado -esfera laboral exclusivamente-	Integración social	Reforzamiento de patrones de socialización universal	Extensión de la cobertura de los formales, se incorporan los hijos de los jubilados, empleadas domésticas y de los desocupados. También se integran los menores hasta 18 años con discapacidad.
Ley de AFAM de empleados públicos	1960	Salario Familiar y complemento salarial - esfera laboral exclusivamente-	Integración social	Reforzamiento de patrones de socialización universal	Extensión de cobertura de los formales públicos, se incorporan los hijos de los empleados públicos
Ley No 15.084	1980	Complemento salarial y del seguro de desempleo extendido- esfera laboral exclusivamente-	Integración social e inicio de asistencia	Reforzamiento de patrones de socialización universal	Extensión de cobertura se incorporan la totalidad de los hijos de los trabajadores privados

					formales, de los usufructuarios del seguro de desempleo, de los hijos de jubilados y pensionistas, de los vendedores de diarios y revistas, y de los pequeños productores rurales. También se amplía la edad de recepción el beneficio hasta los 18 años que continúan los estudios y no solamente por su condición de discapacidad.
Ley 17.139	1999	Subsidio a la pobreza separada del ámbito laboral	Asistencia Social Tradicional – prestaciones sociales dispersas y fragmentadas-	Inicio de inversión en capital humano	Niños y adolescentes de hogares pobres
Ley No 17.748	2003	Subsidio a la pobreza separada del ámbito laboral	Asistencia Social Tradicional – prestaciones sociales dispersas y fragmentadas-	Inversión en capital humano	Se especifica y amplía la cobertura hacia los hogares pobres
Ley No 18.227	2008	Subsidio a la pobreza articulado con el ámbito laboral	Inicio de la Asistencia Social moderna –proceso de articulación de las prestaciones sociales de similar naturaleza-	Inversión en capital humano	Ampliación de cobertura de los hogares pobres –se proyecta la totalidad del 1er quintil y parte del 2do-

Fuente: elaboración propia

Resulta evidente que el abordaje “aislado” de este tipo prestaciones sociales así como el de otras, no permite vislumbrar su contribución general en el campo de la protección social nacional y fundamentalmente el rol que juegan el universo de iniciativas en el fomento de la cohesión social en nuestros países.

Por esta razón se torna indispensable analizar el nuevo régimen de Asignaciones vinculado con el nuevo proceso de reforma del sistema de protección social en su

conjunto y en ese marco intentar identificar el “lugar” que ocupan las transferencias monetarias en la “orquestración” de una Red Moderna de Asistencia Social.

En este sentido, sería correcto considerar que el Plan de Equidad uruguayo con sus variados programas, entre ellos el de transferencias monetarias, favorece el proceso de integración social, no tanto por sus impactos socioeconómicos inmediatos, sino porque se lo concibió como un componente específico y a la vez que complementario del esquema de bienestar vigente.

De esta forma, el mencionado Plan comparte instrumentos de protección con el resto del sistema y también ha iniciado un proceso de constitución de nexos institucionales con una amplia gama de servicios públicos, permitiendo así que los ciudadanos de acuerdo a sus circunstancias particulares, tengan la posibilidad de transitar en las distintas partes del sistema de protección y contar con apoyaturas públicas. No obstante ello, el propio proceso, si bien incipiente de implementación del Plan, aún dista de haber encontrado los enganches institucionales que hagan efectivo el tránsito mencionado. Adicionalmente se deberá enfrentar un desafío superior de continuidad de la estrategia derivada de la transición de gobierno fruto de las elecciones nacionales de 2009.

5.- Consideraciones Finales

El moderno Plan de Equidad uruguayo instaurado por el primer gobierno a cargo de la coalición de izquierda, recreó un conjunto de prestaciones sociales, algunas de las cuales contaban una importante trayectoria en esquema de protección social, como es el caso de las Asignaciones Familiares

De esta forma, el país se incorporó a la experiencia regional acumulada en los últimos diez años de promoción de programas de transferencias condicionada de renta, sólo que lo hizo recurriendo a su repertorio de instrumentos clásicos de seguridad social.

Resulta evidente, que la estrategia política utilizada para reajustar la matriz de protección a los nuevos riesgos, supuso el diseño de una propuesta social que logró simultáneamente recuperar la tradición de bienestar que disponía el país y la vez introducir innovaciones para abordar las situaciones de vulnerabilidad y pobreza. Vale la pena señalar, que si bien la responsabilidad del gobierno en esta arena de política pública ha sido fundamental, también contó con el apoyo de la oposición política para aprobar y legitimar los cambios impulsados este campo de acción pública.

El Plan de Equidad y su dispositivo de transferencias monetarias es un claro ejemplo de ese tipo de iniciativas, en el intento de instaurar una Red moderna de Asistencia Social que frene la incorporación desordenada y escasamente programada de servicios de combate a la pobreza, y de esta forma limitar la fragmentación de las intervenciones públicas. Además, se intenta que la mencionada Red se constituya en un eslabón adicional y articulado al sistema de protección y bienestar vigente, de manera amparar a la ciudadana en las diversas circunstancias vitales, y así intentar refundar algunos parámetros básicos de integración y/o cohesión social

Esa articulación es uno de los factores políticos e institucionales explicativos de la envergadura y proyección de esa Red, ya que la misma asegura la complementariedad práctica entre las prestaciones sociales y a la vez evita la estigmatización que generan

los programas focalizados. En este contexto organizativo, las AFAM en tanto un mecanismo de transferencias monetarias condicionadas abandonan su carácter de política de y para pobres, y se transforma en un componente específico de la matriz de de protección uruguaya.

En este marco, las condicionalidades de las Asignaciones Familiares no son más que la reedición las exigencias establecidas en el pasado lejano, sólo que ahora cumplen una función distinta a la desempeñada en su origen, ya que buscan ampliar la inversión pública en capital humano en pos de generar mínimas oportunidades para la población joven que cuenta con escasos recursos socioeconómicos.

No obstante, estas intenciones políticas, el joven Plan de Equidad y su régimen especial de AFAM corren el peligro, frente al cambio de Administración política, de ser objeto de modificaciones tendientes a recortar algunos de sus componentes constitutivos, y en particular, de debilitar los nexos establecidos con el resto del sistema provisional.

6.- Bibliografía

Archivo Parlamentario, actas de la década del 50' y 60'. Uruguay

Archivo Parlamentario (2007). Ley No 18.227. Uruguay

Antía, Florencia (2008): Gobiernos de izquierda y reforma social en Chile y Uruguay a inicios del Siglo XXI. Tesis de Maestría en Ciencia Política, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (mimeo).

Arim, Rodrigo; Cruces, Guillermo, Vigorito, Andrea (2009): Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión, CEPAL, Santiago de Chile.

Arim, Rodrigo; Vigorito, Andrea (2007): Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006, Montevideo (mimeo).

Barba, C. (2003): "Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington". Revista Espiral N°31, Universidad de Guadalajara, México

Dos Santos, Wanderley, (1987); Ciudadanía e Justicia. Ed. Campus, Rio de Janeiro.

Cámara de representantes del Parlamento Uruguayo. (1943). Diario de la 42a Sesión (extraordinaria) de junio 23 de 1943. Montevideo.

Castellano, Ernesto 1996 "Uruguay: un caso de bienestar de partidos" en Revista Uruguaya de Ciencia Política (Montevideo: ICP-FCS) N° 9.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2006); La Protección Social de Cara al Futuro. Acceso; Financiamiento y Solidaridad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Montevideo, Uruguay

Gough, I.; Wood, G. (¿). Welfare regimes: Linking Social Policy to Social Development. Mimeo?

Filgueira, Fernando 1998 “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada” en Roberts, Bryan (ed.) Ciudadanía y política social latinoamericana. Ed. FLACSO/SSRC, Costa Rica

Lanzaro, Jorge (2004): La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno. ICP, Banda Oriental, Montevideo.

Martínez, Juliana, (2007). Regímenes del bienestar en América Latina. Documento de trabajo n° 11, Fundación Carolina. Madrid.

Midaglia, Carmen, (2009)”; “Los procesos de reforma social y sus impactos político-institucionales. El caso uruguayo”. Ponencia presentada al 53° Congreso Internacional de Americanista –ICA-, México

Midaglia, Carmen (2008): “Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay: Una aproximación a sus características y resultados”, FESUR, Montevideo

Midaglia, C.; Antia, F. (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?. Revista Uruguay de Ciencia Política n°16. Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Consejo Nacional de Políticas Sociales, (2007); Plan de Equidad. Ed. IMPO, Montevideo

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005), Desarrollo Humano en Uruguay. Ed. PNUD, Montevideo.

Riella, Alberto; Hein, Pablo; Mascheroni, Paola; Sosa, Ana (2007); Informe de Resultados de la Encuesta de Seguimiento del PANES. Primer Borrador para Comentarios, Convenio Ministerio de Desarrollo Social - Universidad de la República, Montevideo (mimeo.).

Serrano, C., (2005); “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”, Revista de la CEPAL Serie Mujer y Desarrollo No 70, Santiago de Chile.

Sienra, M. (2007). La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829-1986), Documento de Trabajo 07/07. Instituto de economía, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República.